

## "Henri Velge, l'artisan du Conseil d'Etat belge (1911-1946)"

Muller, Françoise

### Abstract

Cette contribution est un résumé de notre mémoire de licence "L'institution du Conseil d'Etat en Belgique: le combat d'un homme, Henri Velge" défendu en 2003 à l'ULB (Prix Suzanne Tassier). Elle revient sur le long et difficile processus de création de cette institution, débattu depuis l'Indépendance en 1830.

Document type : *Article de périodique (Journal article)*

## Référence bibliographique

Muller, Françoise. *Henri Velge, l'artisan du Conseil d'Etat belge (1911-1946)*. In: *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, Vol. XXXVII, no.1-2, p. 143-174 (2007)

# Henri Velge, l'artisan du Conseil d'État belge (1911-1946)<sup>1</sup>

FRANÇOISE MULLER

Aspirante F.N.R.S.

## 1. INTRODUCTION

Cette contribution vise à combler une lacune historiographique en se focalisant sur une institution – le Conseil d'État – qui, depuis sa création en 1946, a joué un rôle important tant dans la régulation des rapports entre les citoyens et la puissance publique que dans celle des différents pouvoirs. Faute d'archives conservées, il n'est guère aisé d'écrire cette histoire, celle en tout cas antérieure à la création de l'institution. Aussi, pour en poser les premiers jalons, avons-nous privilégié un fil conducteur, celui d'un homme, Henri Velge, dont l'action s'est quasiment confondue avec la phase décisive (1911-1946) de la mise en œuvre de ce grand corps de l'État.<sup>2</sup> En effet, dès 1911, Velge participe à toutes les commissions officielles et officieuses

---

<sup>1</sup> Ce travail, issu d'un mémoire de licence présenté à l'Université libre de Bruxelles (Muller, 2003), a bénéficié de l'encadrement de Monsieur Jean-Pierre Nandrin, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis et à l'Université libre de Bruxelles.

<sup>2</sup> Henri Velge (°Bruxelles 05/05/1888-†Bruxelles 15/02/1951). Docteur en droit de l'Université de Louvain en 1910, il s'inscrit au Barreau de Bruxelles l'année suivante et effectue son stage auprès d'Henri Carton de Wiart. Ce dernier, ministre de la Justice de 1911 à 1918, prend Velge comme secrétaire de cabinet. Durant la Première Guerre mondiale, Velge est associé à la création de la Caisse d'avances et de prêts qui finançait la résistance des magistrats et des intellectuels. Il est également Secrétaire général du Département de l'Enfance au Comité national de Secours. Fort de cette expérience, il prépare la mise sur pied de l'Œuvre Nationale de l'Enfance dont il occupe la fonction de Secrétaire général de 1919 à 1945. Il participe également à la création de l'Association Internationale de la Protection de l'Enfance. Docteur en Sciences politiques et sociales depuis 1919, il devient, dès l'année suivante, professeur à l'Ecole des Sciences politiques et sociales à Louvain. En 1924, il est nommé professeur à la Faculté de Droit. De 1919 à 1925, il est également le chef de cabinet de différents ministres catholiques dont H. Carton de Wiart. Il est en outre secrétaire du Conseil des ministres de 1921 à 1925. En 1925, il quitte l'administration et devient conseiller juridique du Groupe Empain. En plus du Conseil d'État et de la protection de l'enfance, son nom reste associé au domaine de la simplification et de la coordination des lois ainsi qu'à celui de l'organisation professionnelle. Il a été, en effet, un des principaux promoteurs du corporatisme en Belgique. Dans un tout autre registre, Velge qui était également docteur en Histoire de l'art et archéologie, est nommé, en 1935, administrateur de l'Institut d'Histoire de l'art et d'archéologie de Bruxelles dont il est vice-président de 1945 à 1947.

consacrées à la création de cette institution. Par ses écrits, ses conférences, sa participation à des journées d'études, il s'impose comme "l'homme du Conseil d'État" et finit par en devenir le premier Premier Président.

Afin de baliser les limites de ce travail, une remarque terminologique s'impose. L'expression "Conseil d'État" s'entend, jusqu'en 1936, comme un terme générique se référant à la solution à apporter à trois problèmes bien distincts: la mauvaise rédaction des lois et l'absence de recours juridictionnel, d'une part, en matière de contentieux d'indemnité et, d'autre part, en matière de contentieux d'annulation.<sup>3</sup> Ces différentes questions n'étaient regroupées sous le même vocable que par facilité de langage, par analogie avec les compétences du Conseil d'État français. Ce n'est qu'en 1936, pour des raisons politiques sur lesquelles nous reviendrons, que le Gouvernement décide, en opposition avec la doctrine, de créer un véritable Conseil d'État, tel que nous le connaissons aujourd'hui.<sup>4</sup> Auparavant, on envisageait des solutions distinctes à ces problèmes. Ainsi, en matière administrative, jusqu'au début des années 1930, il est question soit d'instituer une Cour du contentieux administratif inspirée de la Section d'administration du Conseil d'État français (solution administrative), soit d'étendre la compétence du pouvoir judiciaire au contentieux administratif (solution judiciaire).<sup>5</sup>

Ces quelques lignes laissent présager le caractère complexe et tortueux du processus de création du Conseil d'État en Belgique. Histoire plus que centenaire, débutant au lendemain de l'indépendance pour se clôturer en 1946, elle connaît trois phases d'intensité inégale.<sup>6</sup> La première, qualifiée de "parlementaire", s'étend de 1832 à 1857. Elle se caractérise par le dépôt de trois propositions de lois et de deux projets. Il s'agit essentiellement d'instaurer une institution consultative ayant pour objet une meilleure

---

<sup>3</sup> La "confection vicieuse des lois", comme la qualifiait Edmond Picard, concerne le domaine législatif tandis que les contentieux d'indemnité et d'annulation relèvent du contentieux administratif. Le contentieux d'indemnité, ou contentieux de pleine juridiction, concerne les particuliers lésés par une faute de l'administration tandis que le contentieux d'annulation vise l'annulation des actes administratifs entachés d'excès de pouvoir.

<sup>4</sup> Nous entendons les expressions "doctrine" et "milieu doctrinal" dans leur sens juridique c'est-à-dire comme l'ensemble des commentateurs du droit – qu'ils soient des théoriciens et/ou des praticiens du droit – ayant, dans leurs publications, traité de la question du Conseil d'État. L'expression "période doctrinale" est empruntée à Henri Velge (1930, 64-100).

<sup>5</sup> La solution administrative est défendue, dès 1880, par Edmond Picard (1880, XLVI-LXI). La solution judiciaire, plus tardive, émane du Recteur de l'Université de Bruxelles, Paul Errera qui la soumet, en 1910, au Premier Congrès international des Sciences administratives (*Premier congrès international des sciences administratives à l'Exposition universelle et internationale de Bruxelles*, 1910).

<sup>6</sup> Pour une remise en contexte dans la plus longue durée, consulter l'introduction historique de H. Vanden Bosch (2006, 131-157).

préparation des lois. Aucun de ces projets n'aboutit. Après 1857, le Parlement et le Gouvernement se désintéressent de la question qui est reprise par la doctrine. Au cours de cette période dite "doctrinale", la dimension contentieuse passe au premier plan à la suite de l'accentuation au cours du dix-neuvième siècle du phénomène "d'automutilation" du pouvoir judiciaire.<sup>7</sup> C'est à cette époque que naissent les deux solutions, administrative et judiciaire, au contentieux administratif. Ce n'est qu'en 1911 que le débat sur la nécessité de cette institution entre dans sa phase contemporaine. Durant cette dernière période, la question est agitée, simultanément et en interaction, sur les scènes doctrinale et parlementaire. En outre, le caractère essentiellement juridique de la réflexion sur le Conseil d'État est brusquement occulté à partir de 1936 par un débat idéologique sur la finalité de l'institution. Le Gouvernement envisage dorénavant l'institution, non plus avant tout comme une juridiction administrative garante des droits des citoyens, mais comme un simple organe consultatif, auxiliaire prestigieux qui légitimerait les actes d'un exécutif aux pouvoirs croissants. Tenants et opposants d'une compétence juridictionnelle s'affrontent jusqu'à ce que les excès des régimes autoritaires fassent prendre conscience, au moment de la restauration de la démocratie parlementaire, de la nécessité d'instituer une autorité chargée de maintenir l'exécutif dans les limites que la loi lui assigne.

Cette contribution revient donc sur la genèse de la Section d'administration du Conseil d'État et sur les enjeux en terme de rapports de pouvoir que pose cette institution. Il s'agira d'expliquer les multiples rebondissements qu'a connus le processus de création de l'institution et qui, en reposant à chaque fois le problème d'une façon inédite, ont repoussé d'autant l'aboutissement de la réforme. Il s'agira également d'éclairer le rôle joué par la doctrine. Ce rôle, qui s'explique par le caractère technique de la réforme, est trop souvent négligé dans les ouvrages, essentiellement juridiques, consacrés à cette institution.

---

<sup>7</sup> Le pouvoir judiciaire, influencé par l'idée française de la séparation des pouvoirs, se déclarait de plus en plus souvent incompétent en matière administrative. Il se privait ainsi d'attributions qui relevaient de sa compétence (art. 92 et 93 de la Constitution, anciens).

## 2. VELGE, TÉMOIN PRIVILÉGIÉ DE DEUX TENTATIVES DE CRÉATION D'UN "CONSEIL D'ÉTAT" (1911-1921)

### 2.1. Les travaux du Conseil de législation

Dès sa séance inaugurale, le Conseil de législation, créé à l'initiative d'Henri Carton de Wiart<sup>8</sup>, se voit confier l'élaboration d'un projet de loi sur une question cruciale qui agitait le monde judiciaire depuis une décennie: celle de la responsabilité de la puissance publique.<sup>9</sup> Une sous-commission est mise sur pied à cette fin; Velge y siège en tant que secrétaire-adjoint. Au terme de ses délibérations, elle confectionne un avant-projet de loi prévoyant la création d'une Cour du contentieux administratif. Cet avant-projet de loi établit un système mixte, mi-judiciaire, mi-administratif, relativement compliqué qui peut se résumer comme suit: une fois tous les recours devant une juridiction civile épuisés et les tribunaux s'étant déclarés incompétents en vertu de la séparation des pouvoirs, les tribunaux, ayant à connaître une affaire où l'État-puissance publique est en cause, doivent la renvoyer devant la Cour du contentieux administratif. Cette dernière, usant de sa compétence discrétionnaire, déterminerait alors le droit du demandeur à obtenir réparation du dommage, et dans quelle proportion. Si l'État est reconnu responsable du dommage, l'affaire est renvoyée devant le tribunal civil d'où émanait le renvoi. Celui-ci fixe alors le montant dû en se conformant à la décision de la Cour du contentieux administratif. Dans l'éventualité d'une déclaration d'incompétence de la Cour du contentieux administratif, la Cour de cassation se prononce sur le conflit d'attribution conformément à l'article 106 de la Constitution (158 nouveau) et renvoie l'affaire à l'instance concernée. Une

---

<sup>8</sup>. Henri Carton de Wiart (°1869-†1951). Cet homme politique catholique, docteur en droit, représente l'arrondissement de Bruxelles de 1896 à sa mort. Il a été ministre à de multiples reprises à partir de 1911, notamment premier ministre de 1920 à 1921. Il a été l'un des principaux partisans de la création d'une Cour du contentieux administratif en Belgique.

<sup>9</sup>. Institué auprès du Ministère de la Justice par arrêté royal du 3 décembre 1911, le Conseil de législation, avait pour mission de "donner son avis sur toutes les questions importantes touchant soit à l'administration de la justice, soit à l'application et à l'amélioration des lois et au sujet desquelles il serait consulté par le ministre de la justice" (Velge, 1930, 71). A l'origine, il se composait de onze membres, d'un secrétaire et d'un secrétaire adjoint; des membres temporaires pouvaient être appelés à y siéger selon leurs compétences. Sa composition et son organisation ont été modifiées par arrêté royal du 13 mai 1922. Il est supprimé par arrêté du Régent du 28 août 1948, le Conseil d'État reprenant et élargissant sa mission.

fois le verdict rendu, un pourvoi en Cassation reste ouvert; si le jugement est cassé, toute la procédure est à reprendre.

L'avant-projet est adopté, à quelques détails près, par le Conseil de législation et présenté au Gouvernement. Il reste sans suite au niveau gouvernemental et suscite un rejet unanime de la part de la doctrine et de la magistrature.<sup>10</sup> La critique porte essentiellement sur l'idée de système mixte. Il apparaissait inopportun de concilier les deux solutions traditionnelles et antagonistes au contentieux administratif.

Tels ont été les premiers pas d'Henri Velge dans cette question juridique très complexe qui le passionnait. Parrainé par Carton de Wiart, le jeune Velge – il a vingt-trois ans et est encore stagiaire au barreau – a l'occasion de travailler avec des sommités juridiques et de bénéficier ainsi de leur expérience et de leurs réflexions.<sup>11</sup> Il en retrouve certains dix ans plus tard avec, cette fois, la possibilité de remédier au contentieux administratif dans son ensemble.

## 2.2. La révision constitutionnelle de 1921

Une importante série de mesures suit la Première Guerre mondiale. Certaines empruntent la voie législative ordinaire telle, par exemple, la suppression en 1921 de l'article 310 du Code pénal qui sanctionnait les atteintes à la liberté du travail, d'autres nécessitent une révision constitutionnelle comme la mise sur pied d'un nouveau régime électoral ou la réorganisation du Sénat. Dans le projet de déclaration de révision de la Constitution que dépose le Gouvernement Delacroix I le 10 septembre 1919 figure également l'instauration d'une Cour du contentieux administratif.<sup>12</sup> L'exposé des motifs reconnaît qu'une révision constitutionnelle n'est pas requise puisque le législateur ordinaire peut créer des juridictions administratives en vertu de l'article 93 de la Constitution. Toutefois, une assise constitutionnelle placerait la Cour du

---

<sup>10</sup>. La principale critique fut émise par Louis Wodon (1920, 250-266). Louis Wodon (°1868-†1946). Docteur en droit de l'Université de Bruxelles. Avocat au Barreau de Bruxelles, il occupe ensuite à partir de 1896 diverses fonctions administratives. Professeur à l'Université de Bruxelles, il abandonne en 1926 la carrière académique pour devenir chef de cabinet du Roi. Le titre de Secrétaire d'État de la Maison du Roi est rétabli en son honneur en 1933. Il quitte le Palais en 1938, son poste est proposé à Henri Velge qui le refuse. A partir de 1926, il est également membre correspondant de l'Académie royale de Belgique.

<sup>11</sup>. Notamment Edmond Picard, Adolphe Prins ou encore l'ancien professeur de Velge, Alfred Nerinx. Ce sont les cours de ce dernier, dispensés à l'Université de Louvain, qui avaient sensibilisé Velge à la question de la responsabilité de la puissance publique.

<sup>12</sup>. *Doc. Parl., Ch.*, session 1918-1919, séance du 10 septembre 1919, n°329, pp. 1164-1170.

contentieux sur le même pied de reconnaissance que les tribunaux ordinaires. Le Gouvernement, résolument engagé dans la voie administrative, charge une commission extra-parlementaire composée de spécialistes du droit de préparer un avant-projet de loi. Cette dernière se réunit entre janvier et avril 1921. Velge, à cette époque chef de cabinet du Premier ministre et ministre de l'Intérieur, Carton de Wiart, y remplit la fonction de secrétaire. S'il n'intervient pas dans les discussions, il se trouve, comme en 1911, aux premières loges.

Contrairement aux attentes du Gouvernement, la commission met en avant la solution judiciaire au contentieux administratif. La compétence des tribunaux ordinaires est ainsi élargie au contentieux de pleine juridiction et celle de la Cour de cassation comprend le contentieux de l'annulation. La commission prône subsidiairement la création d'une Cour du contentieux administratif. Ce choix s'explique par la présence au sein de la commission de Paul Leclercq et Louis Wodon qui ont été deux protagonistes importants de l'arrêt *Flandria* du 5 novembre 1920.<sup>13</sup> Mettant un terme à "l'automutilation" du pouvoir judiciaire, cet arrêt de la Cour de cassation privait les partisans de la solution administrative d'un de leurs arguments majeurs en faveur de la création d'une Cour du contentieux administratif puisque le contentieux d'indemnité rentrait dans les compétences du judiciaire. L'arrêt *Flandria* – même si la question reste controversée – peut être considéré comme une première manifestation d'une opposition de la magistrature à la création d'une juridiction administrative supérieure. Cette opposition se serait manifestée jusqu'à la Seconde Guerre mondiale pour s'estomper juste après.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Un arbre appartenant à la Ville de Bruges, situé sur le domaine public et laissé dans un état de vétusté tel qu'il menaçait de s'abattre, était finalement tombé, endommageant dans sa chute une clôture de la société horticole "La Flandria". Face à une jurisprudence presque octogénaire de la Cour de cassation, l'issue de l'affaire ne semblait pas douteuse: on présageait une déclaration d'incompétence de la Cour suprême. Or, à la surprise générale, cette dernière reconnut le droit de la société horticole à la réparation du dommage, ce qui entraîna une vive polémique (Muller, 2006, 730, 749).

<sup>14</sup> Cet arrêt a été considéré par les partisans du Conseil d'État comme une décision d'opportunité de la Cour de cassation qui aurait voulu, par ce biais, empêcher la consécration constitutionnelle de "l'automutilation" du pouvoir judiciaire. Ceux-ci ont toujours craint un nouveau revirement de jurisprudence. C'est pourquoi les projets de création d'une Cour du contentieux administratif prévoient que la Cour soit compétente en la matière en cas de déclaration d'incompétence de la part des tribunaux ordinaires. Ce mécanisme est qualifié de "compétence résiduaire" de la Cour du contentieux administratif en matière de contentieux de pleine juridiction. Ainsi, il y aurait toujours une instance compétente pour réparer le dommage.

La commission parlementaire aborde assez sommairement ce travail. Ni la solution judiciaire, ni la solution administrative ne rencontrent ses faveurs. Selon le rapporteur, Albert Mechelynck, la première représente un empiètement intolérable du pouvoir judiciaire sur le pouvoir exécutif.<sup>15</sup> La seconde, proposée de façon subsidiaire par la commission ministérielle, provoquerait l'effet inverse, soit une immixtion de l'exécutif dans le domaine du judiciaire. Mechelynck s'appuie sur une intervention d'un sénateur en 1855:

"Quand la Constitution a déterminé d'une manière si nettement tranchée les limites du cercle où s'exerce l'action des divers pouvoirs de l'État, qui pourrait songer à faire revivre soit le Conseil d'État du royaume des Pays-Bas, soit celui du Consulat ou de l'Empire? Qui pourrait songer à lui rendre la juridiction des conflits d'attribution et du contentieux administratif?"

et ajoute ensuite:

"Ces paroles [...] leur [aux Chambres] rappellent les dangers des juridictions administratives et la nécessité de conserver au pouvoir judiciaire toute l'autorité dont la Constitution l'investit".<sup>16</sup>

En outre, la commission parlementaire, dépassant le cadre qui lui est assigné, s'est penchée sur la question du "Conseil d'État législatif". Tout en souhaitant une amélioration du travail législatif, elle rejette la perspective d'un Conseil dont la consultation obligatoire en ferait une quatrième branche du pouvoir législatif. De même, elle s'oppose à l'inscription dans la Constitution de l'existence d'une institution dont la consultation serait facultative. Si cette institution est intéressante d'un point de vue théorique, dans la pratique, cependant, elle prendrait soit la place du pouvoir législatif, soit son action serait fortement entravée par l'usage des droits d'initiative et d'amendements des parlementaires.

Le débat en séance plénière oppose Carton de Wiart à Mechelynck et au conservateur Charles Woeste. Ce dernier considère l'instauration d'une Cour du contentieux administratif comme un "saut dans l'inconnu [qui présente] un grand danger".<sup>17</sup> L'intervention du Ministre des colonies, Louis Franck, permet de concilier les points de vue autour d'une déclaration reconnaissant

---

<sup>15</sup>. Albert Mechelynck (°1854-†1924). Docteur en droit, cet homme politique libéral représente l'arrondissement de Gand de 1904 à 1924.

<sup>16</sup>. *Doc. Parl., Ch.*, session 1920-1921, séance du 20 mai 1921, n°288, p. 820. Notons que cette citation fait allusion à la situation telle qu'elle se présentait fin dix-huitième siècle, début dix-neuvième. En 1920, le Conseil d'État de la Troisième République était unanimement reconnu comme un modèle de juridiction administrative dont la jurisprudence avait tendance à s'étendre au profit des citoyens.

<sup>17</sup>. *An. Parl., Ch.*, session 1920-1921, séance du 7 juin 1921, p. 1491.



que l'institution pourrait être établie par une simple loi. La réforme ne serait donc pas immédiate mais ainsi les discussions ultérieures n'auraient pas à souffrir d'un vote négatif exprimé par l'Assemblée constituante. Telle est la position de la Chambre.

La commission du Sénat, qui partage les vues du groupe d'experts extra-parlementaires, rejette toutes les objections émises par la commission de la Chambre. Néanmoins, devant l'impossibilité d'obtenir la majorité des deux tiers à la Chambre, la commission sénatoriale se prononce contre la révision des articles concernés.

Ainsi, si la révision constitutionnelle laisse la porte ouverte à une réforme, elle procure cependant un sentiment d'échec dans le chef de tous ceux qui désiraient apporter une solution au problème du contentieux administratif, qu'ils soient favorables à la création d'une Cour du même nom ou à une extension des attributions du pouvoir judiciaire. En effet, la réalisation de cette réforme s'annonçait longue. D'une part, pour le milieu politique, la situation d'après-guerre, la reconstruction et la restauration économique étaient prioritaires. D'autre part, dans le milieu doctrinal, l'insuccès avait découragé les partisans d'un "Conseil d'État", Velge y compris (Velge, 1947, 11). L'échec était d'autant plus durement ressenti que la situation était paradoxale. En effet, le Gouvernement se montrait prêt à faire le "sacrifice sur l'autel de la patrie" (Velge, 1933, 405) de pouvoirs dont il usait jusqu'alors arbitrairement, tandis que la Chambre refusait d'accorder une meilleure protection juridique aux citoyens.

### 3. LE RENOUVEAU DOCTRINAL ET PARLEMENTAIRE INITIÉ PAR VELGE (1930-1935)

#### 3.1. La parution du premier ouvrage de Velge sur le Conseil d'État

En 1930, Velge, déçu par les résultats de la révision constitutionnelle et contrarié par le rapport Mechelynck, rédige son premier ouvrage sur le Conseil d'État. Par ce livre intitulé *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique. Préparation des lois, responsabilité des autorités publiques, recours contre les excès de pouvoir*, Velge souhaite offrir aux éventuels travaux ultérieurs une meilleure base de réflexion que celle du rapport.

L'ouvrage se divise en deux grandes parties. Dans la première, Velge retrace d'une façon très documentée les différentes propositions de mise sur pied d'un Conseil d'État de 1831 à 1921; il est le premier auteur à offrir un historique aussi exhaustif sur le sujet. La seconde partie de l'ouvrage est consacrée à une analyse juridique du problème.<sup>18</sup>

La meilleure rédaction et coordination des lois et des règlements, pourrait se faire grâce à un Conseil de législation, inspiré de l'organe existant au Ministère de la Justice. Cette institution, qui collaborerait avec le Parlement et le Gouvernement, devrait, afin de bénéficier d'une autorité suffisante, faire l'objet d'une reconnaissance législative.

Quant au contentieux administratif, il devrait être confié autant que possible au pouvoir judiciaire, aussi bien en matière de responsabilité des autorités publiques qu'en matière de contentieux de l'annulation, ce dernier étant attribué à la Cour de cassation. Les cas pour lesquels le pouvoir judiciaire ne pourrait statuer, même en envisageant une extension maximale de sa compétence, devraient revenir à une Cour du contentieux administratif dont l'organisation devrait apporter aux intéressés les mêmes garanties que celles offertes par les tribunaux ordinaires. Si l'attribution au pouvoir judiciaire du contentieux de l'annulation ne trouvait pas suffisamment de partisans, la même Cour du contentieux administratif devrait en connaître.

Velge se réfère donc au sens générique du terme "Conseil d'État" puisqu'il ne suggère pas la transposition pure et simple du Conseil d'État français. Il ne voit pas l'intérêt de confier à une même institution des attributions aussi disparates. Au contraire, il se fonde sur des éléments préexistants en Belgique: le Conseil de législation pour combler la préparation insuffisante des lois, la réappropriation de la compétence des tribunaux pour apporter une solution à la responsabilité des autorités publiques et la Cour de cassation pour instaurer un recours contre les excès de pouvoir. Ces réformes lui apparaissent d'autant plus nécessaires que la compétence du pouvoir exécutif grandissait en même temps que l'intervention de plus en plus importante de l'État.

Les idées développées par Velge sur le contentieux administratif ne sont pas originales. Elles s'inspirent des travaux du Conseil de législation pour l'organisation de la Cour et de ceux de la commission extra-parlementaire de 1921 pour les solutions envisageables. La nouveauté tient dans l'effort de systématisation et de synthèse dont fait preuve l'auteur puisqu'il passait en revue et répondait à toutes les critiques émises tant à l'encontre de la solution judiciaire qu'administrative.

---

<sup>18</sup>. Il ne peut être question ici que d'un résumé très sommaire de ses principales idées. Pour les questions plus techniques comme celles d'organisation et de procédure, nous renvoyons à l'ouvrage.

A partir de cette publication, le nom de Velge est définitivement associé au Conseil d'État. Il est l'invité d'honneur de conférences et des journées d'études consacrées au contentieux administratif.

### 3.2. Réactions et premières propositions parlementaires: la complexification du problème

La presse, toutes tendances confondues, commente très élogieusement l'ouvrage de Velge. Celui-ci n'a jamais compris pourquoi son livre avait suscité tant d'intérêt, à l'inverse de ceux d'autres juristes qui avaient traité du même sujet. A défaut de certitude, une hypothèse peut être avancée: 1930 est l'année du centenaire de l'indépendance; c'est aussi un moment de remise en cause du régime et du parlementarisme. Or, l'ouvrage de Velge a la particularité de pouvoir satisfaire tant les revendications des partisans que celles des adversaires d'une remise en cause du régime. En effet, Velge critiquait, d'une part, la manière dont les lois étaient rédigées et l'organisation du contentieux administratif et, d'autre part, proposait des solutions à ces problèmes.<sup>19</sup> Dans le débat en vogue à l'époque sur la "réforme de l'État", Velge a pu trouver, selon nous, un terrain fertile pour une prise en considération de ses idées.

L'ouvrage de Velge n'a pas seulement eu des retombées médiatiques. En 1930, une proposition de loi portant création d'une Cour du contentieux administratif est déposée par Carton de Wiart.<sup>20</sup> Cette proposition, cosignée par des représentants des trois grands partis, est la concrétisation législative de la solution subsidiaire suggérée par Velge<sup>21</sup>; c'est d'ailleurs lui qui en avait rédigé le texte à la demande du député.

---

<sup>19</sup>. Extrait en faveur d'une remise en cause du régime: "Sous une Constitution telle que la nôtre, qui a permis au Parlement de prendre, dans la vie nationale, un développement monstrueux il est plus qu'utile de multiplier les institutions propres à dompter le monstre. Cette vérité générale donne un intérêt particulier à un ouvrage que M. Henri Velge [...]" (Van Erck (J.), "De l'opportunité d'un Conseil d'État", *Gazette de Liège*, 28 mars 1930). A l'opposé: "[...] M. Henri Velge a condensé toute la question [le problème de la rédaction des lois] en un livre remarquable. Nous croyons, avec beaucoup d'autres, que ce n'est pas au régime parlementaire qu'il faut s'en prendre de certains déboires, mais aux méthodes qui se sont implantées et qui ont fini par en vicier le fonctionnement" ("Un bilan", *Étoile Belge*, 16 juillet 1930).

<sup>20</sup>. *Doc. Parl., Ch.*, session 1929-1930, séance du 15 mai 1930, n°243.

<sup>21</sup>. Henri Carton de Wiart, Prosper Pouillet et Emile Van Dievoet pour le parti catholique; Emile Brunet et Léon Meysmans pour le parti socialiste et Fulgence Masson pour le parti libéral.

Que dit la proposition? La Cour du contentieux administratif statuerait conformément à l'article 2 de la proposition:

"1° sur les actions en réparation d'un dommage causé par un acte ou par une négligence d'ordre administratif, dans tous les cas où la Constitution et les lois en vigueur n'en ont pas déferé la connaissance aux tribunaux; la Cour juge selon l'équité, et en tenant compte de toutes les circonstances tant d'intérêt public que d'intérêt privé.<sup>22</sup> 2° sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir ou pour détournement de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives. 3° sur les conflits d'attribution entre les administrations publiques. 4° sur tous les recours en matière contentieuse administrative dont la connaissance lui est déferée par des lois particulières".<sup>23</sup>

Cet article 2 est fondamental; il a servi de référence à toute la réflexion ultérieure et a été à l'origine, après modifications, de la loi du 23 décembre 1946 instituant le Conseil d'État.<sup>24</sup> La Cour aurait également une fonction consultative lorsque le Gouvernement souhaiterait prendre conseil auprès d'elle.

Son organisation s'inspire de celle imaginée par le Conseil de législation. La procédure en matière de responsabilité de la puissance publique est reprise du projet du même Conseil, tandis que pour les recours pour excès de pouvoir, elle prend pour modèle la loi française du 24 mai 1872 accordant un pouvoir propre au Conseil d'État en matière contentieuse.<sup>25</sup>

La proposition Carton de Wiart, adoptée par toutes les sections de la Chambre, est rendue caduque par la dissolution des Chambres d'octobre 1932, avant qu'un rapport ait pu être présenté à l'Assemblée législative.

En dehors du Parlement, la réflexion se poursuit. Ainsi, le 15 mars 1933 se tient, à Liège, la première journée du contentieux administratif. Cette rencontre est née de l'initiative du pro-doyen de la Faculté de droit de cette université, Georges Dor, qui était convaincu que la réussite de la réforme dépendait de l'adhésion unanime de la doctrine à l'une des deux solutions proposées.

---

<sup>22</sup>. Il s'agit de la compétence résiduaire de la Cour du contentieux administratif en matière de contentieux d'indemnité mentionnée en note 14.

<sup>23</sup>. *Doc. Parl., Ch.*, session 1929-1930, séance du 15 mai 1930, n°243, p. 3.

<sup>24</sup>. Toute la réflexion ultérieure des tenants de la solution administrative se fonde sur la proposition Carton de Wiart. Les opinions émises sur le Conseil d'État se font donc toujours en référence au contenu de cette proposition.

<sup>25</sup>. Elle ne pouvait s'inspirer du projet du Conseil de législation puisque ce dernier n'avait pas traité du contentieux d'annulation dans ses travaux.

Velge est invité en tant que conférencier. Bien que partisan de la voie judiciaire, il se range derrière la solution administrative, qui rencontre moins d'objections. Il reçoit l'appui de Léon Moureau, à cette époque assistant à l'université de Liège et futur président du Conseil d'État.<sup>26</sup>

Une remarque du conseiller près la Cour de cassation Henri Rolin, bien que d'apparence anecdotique, mérite d'être signalée.<sup>27</sup> Lors de la discussion, celui-ci se démarque sensiblement des autres intervenants en ne se référant plus aux deux solutions habituellement proposées. Pour lui, le contentieux administratif doit être maintenu tel qu'il est mais, à côté, on pourrait "*laisser naître*" un Conseil d'État par une loi qui définirait seulement sa composition et laisserait au Gouvernement la possibilité de le consulter quand bon lui semblerait.<sup>28</sup> Le Conseil d'État se superposerait ainsi au contentieux administratif. Ses avis seraient motivés et publics. Pour Rolin, le Gouvernement y aurait recours de plus en plus souvent et serait moralement tenu de les suivre. Ces avis deviendraient, avec le temps et l'autorité des personnes qui siègeraient au Conseil, des arrêts. Une loi n'aurait plus alors qu'à sanctionner cette "évolution naturelle" et supprimerait les organes intermédiaires devenus inutiles.

Ce système n'a pas rencontré d'écho parmi les "universitaires" qui estimaient inutile cette phase transitoire avant l'octroi d'une compétence juridictionnelle à la Cour du contentieux. Ce point de vue doit toutefois être mentionné vu l'importance qu'il prit quelques années plus tard. Par ailleurs, l'attitude de Rolin reflétait la pensée d'une majorité de la magistrature supérieure, guère favorable à l'instauration d'une juridiction administrative supérieure. En effet, Rolin – et derrière lui un certain nombre de magistrats supérieurs – et les partisans d'un "Conseil d'État" ne partageaient pas la même conception de la séparation des pouvoirs. Pour Rolin, la fonction se confond avec le pouvoir. De ce point de vue, la fonction juridictionnelle appartient exclusivement au pouvoir judiciaire. Cette conception stricte de la séparation des pouvoirs était rejetée par Velge pour qui il n'y avait pas d'adéquation nécessaire entre la fonction et le pouvoir.

---

<sup>26</sup> Léon Moureau (°1905-†1997). Assistant à l'Université de Liège, il devient plus tard professeur ordinaire. Avocat à la Cour d'appel de Liège. Collaborateur au cabinet du ministre de l'Intérieur. Il participe aux travaux du Centre d'étude de la Réforme de l'État et de la commission Rolin. Il est Conseiller d'État de 1947 à 1971 et président de l'institution de 1971 à 1975.

<sup>27</sup> Henri Rolin (°1874-†1946). Juriste, professeur à l'Université de Bruxelles à partir de 1907. Magistrat, conseiller à la Cour de cassation depuis 1924, il est élu Président de chambre en 1939. Il était également membre du Conseil colonial et de l'Institut colonial international.

<sup>28</sup> *Bulletin de l'Association des Amis de l'Université de Liège*, 5<sup>e</sup> a., octobre 1933, p. 347.

A la suite de cette première journée, la question du contentieux administratif, jusque là peu traitée, devient le centre de réflexion de nombreux spécialistes dont l'appel en faveur d'un nouveau dépôt de la proposition Carton de Wiart allait être entendu. Le 26 janvier 1934, celui-ci dépose pour la seconde fois sa proposition de loi instituant une Cour du contentieux administratif.<sup>29</sup> Elle est à nouveau cosignée par des représentants des principaux partis. L'exposé des motifs s'est enrichi d'une allusion à la lettre du roi Albert I<sup>er</sup> du 3 janvier 1934 adressée à son premier ministre, Charles de Broqueville, invitant à procéder à une réforme du contentieux administratif.<sup>30</sup> Cette lettre a eu un retentissement d'autant plus important qu'à la mort du Souverain, un mois et demi plus tard, elle a été considérée comme un "testament politique". Les partisans d'un Conseil d'État ont par ce fait bénéficié d'un appui moral de premier ordre qu'ils n'ont pas manqué de revendiquer.

Pas plus que la première, cette proposition de loi n'aboutit, les discussions n'ayant pu s'achever avant la dissolution des Chambres du 13 avril 1936.

Tous les six mois se tiennent de nouvelles journées du contentieux administratif. Organisées tour à tour dans les grandes universités, leur auditoire s'élargit à des représentants du Parlement, du Gouvernement, de la magistrature et même de la Cour des comptes. On assiste ainsi à une double collaboration entre les universités entre elles d'une part, et entre les milieux scientifiques et le monde politique d'autre part. L'unité de vue espérée par les initiateurs des journées d'études n'est cependant pas encore complètement atteinte. Les partisans de la solution judiciaire citent souvent Velge, alors que ce dernier avait choisi la solution administrative, davantage par pragmatisme que par conviction. Il l'avait encore défendue dans un mémoire écrit dans le cadre du concours annuel de l'Académie royale de Belgique qu'il remporte en 1935 (Velge, 1935). Dans sa séance du 2 mai 1932, celle-ci avait mis au concours pour l'année 1935 la question suivante:

"Y a-t-il lieu de créer en Belgique une juridiction du contentieux administratif? Quelles devraient être sa compétence et son organisation?"<sup>31</sup>

Comme en 1930, l'ouvrage de Velge connaît un important succès et la presse le commente favorablement.

---

<sup>29</sup>. *Doc. Parl., Ch.*, session 1933-1934, n°101.

<sup>30</sup>. "Note du Roi Albert au Premier Ministre du 3 janvier 1934", *La Belgique judiciaire*, XCIX, 15 mars 1934, no. 6, col. 166 et 168, note 7.

<sup>31</sup>. *Académie royale de Belgique. Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, 5<sup>e</sup> série, t. XVIII, Palais des académies, 1932, n°3-5, pp. 99-100.

A la fin de l'année 1935 se déroule à Liège la cinquième journée d'études universitaires. Au programme de la journée figure l'examen d'un texte rédigé par Velge qui n'était autre que la proposition Carton de Wiart amendée en fonction des remarques émises durant les journées d'études antérieures. Moureau émet de multiples remarques qui touchent à l'ensemble du projet auxquelles Velge répond énergiquement.<sup>32</sup> Devant le retard engendré par ces interventions à répétition, il est décidé de nommer un comité restreint de quatre personnes (dont Velge et Dor) qui peaufinera le texte. C'est ainsi que se terminent les journées d'études universitaires consacrées au contentieux administratif; elles se sont poursuivies sur d'autres matières juridiques.

Assisté par Dor, Velge dirige le travail du comité. Les efforts des "universitaires" aboutissent à l'élaboration d'un projet de loi qui est aussi connu sous le nom de "projet Velge". Début 1936, le texte final de l'avant-projet est envoyé au Chef de Cabinet du ministre de l'Intérieur. Bien que celui-ci déclare à la Chambre, le 6 février, la nécessité de créer une Cour du contentieux administratif, il ne dépose pas, comme il s'y était engagé, un rapport sur le projet de création de cette Cour. Son inaction est probablement à mettre en rapport avec les remous politiques du moment.

Fin mars 1936, Velge envoie le projet aux universités, à la magistrature, et à la plupart des ministres. Il semble qu'il ne l'envoie pas aux parlementaires, conscient que la période pour soumettre un nouveau projet de loi était très mal choisie. Il faut attendre six mois supplémentaires pour entendre à nouveau parler du projet universitaire.

#### 4. LE COMBAT DE VELGE POUR LA RECONNAISSANCE D'UNE COMPÉTENCE JURIDICTIONNELLE À LA SECTION D'ADMINISTRATION DU CONSEIL D'ÉTAT (1936-1946)

L'année 1936 marque un tournant dans le processus de création du Conseil d'État. Jusqu'alors, le débat avait tourné autour de la question de l'emprunt de la voie judiciaire ou de la voie administrative mais il ne faisait aucun doute que l'institution en charge du contentieux administratif serait dotée d'un

---

<sup>32</sup> D'après Moureau, la compétence de la Cour en matière de contentieux de pleine juridiction allait entraîner de multiples conflits entre la Cour et les juridictions ordinaires. Il fallait donc la supprimer. De même, il n'était pas nécessaire de faire figurer les conflits d'attribution dans les compétences de la Cour car ceux-ci ressortaient, pour Moureau, au contentieux de l'annulation.

pouvoir juridictionnel. Au fil des années 1930, la balance avait de plus en plus penché en faveur de la création d'une Cour du contentieux administratif à tel point qu'en 1936 sa mise sur pied semble imminente. Pourtant, brusquement la situation évolue et deux nouvelles questions se posent. Premièrement, faut-il créer un Conseil d'État composé d'une section de législation et d'une section d'administration ou séparer les deux institutions? Deuxièmement et plus fondamentalement, la section d'administration doit-elle trancher par voie d'arrêts ou rendre de simples avis?

#### 4.1. Le programme du Gouvernement Van Zeeland II

A la suite des élections anticipées du 24 mai 1936, décidées pour contrecarrer la montée du rexisme, le premier ministre Paul Van Zeeland évoque dans l'exposé du programme de son gouvernement, la nécessaire réadaptation des institutions aux besoins du progrès social et économique.<sup>33</sup> Celle-ci exige, entre autres, la création d'un Conseil d'État à double compétence: législative et administrative.<sup>34</sup> Cette annonce avait de quoi surprendre. La doctrine condamnait la création de cet organisme, étranger au cadre institutionnel belge. Par ailleurs, le ministre de l'Intérieur du Gouvernement Van Zeeland I, Charles du Bus de Warnaffe, s'était encore montré favorable, quelques mois plus tôt, à la création d'une Cour du contentieux administratif.<sup>35</sup>

Pour réaliser les multiples réformes prônées par le Gouvernement, Van Zeeland et la famille Solvay sont les initiateurs du Centre d'études pour la Réforme de l'État (CERE). Cette ASBL privée, créée fin 1936, a pour but:

---

<sup>33</sup>. "Les mesures que nous vous proposons d'appliquer procèdent d'une triple préoccupation: le rétablissement de l'équilibre entre les pouvoirs; le renforcement de la stabilité de l'exécutif et l'établissement d'une liaison pratique et souple entre les organes politiques et les forces économiques" (*An. Parl., Ch.*, session extr. 1936, séance du 24 juin 1936, p. 24).

<sup>34</sup>. "Nous procéderons à la création d'un conseil d'État composé de personnalités choisies parmi les plus éminentes du pays; il comprendra un conseil de législation et une cour du contentieux administratif. Le Gouvernement prendra l'avis du Conseil de législation au point de vue juridique avant le dépôt des projets de loi et sur les projets d'arrêtés royaux les plus importants. La Chambre, dans notre pensée, devrait faire la même chose avant le vote des propositions de loi ou des projets amendés" (*An. Parl., Ch.*, session extr. 1936, séance du 24 juin 1936, p. 24). L'étendue de la compétence de la Section d'administration n'était pas précisée.

<sup>35</sup>. *An. Parl., Ch.*, session 1935-1936, séance du 6 février 1936, p. 488.



"de rechercher et de faire connaître les réformes permettant d'adapter le régime parlementaire aux nouvelles conditions de la vie politique, économique et sociale" (*La réforme de l'État*, 1937, XV).

Une commission est chargée de travailler sur les "collaborateurs du pouvoir".

#### 4.2. Les travaux de la troisième commission du Centre d'études pour la Réforme de l'État et le dépôt concomitant de la troisième proposition Carton de Wiart

La question posée à la commission du CERE est de savoir si le Parlement doit être assisté dans son travail par des conseils techniques. La question de la mise sur pied d'une Cour du contentieux administratif étant liée de fait à celle du Conseil de législation, la commission décide d'étudier conjointement ces deux organes.<sup>36</sup>

Les travaux de la troisième commission du CERE ont consisté d'entrée de jeu dans l'étude de la troisième – et dernière – proposition Carton de Wiart déposée au même moment à la Chambre des Représentants.<sup>37</sup> Toujours cosignée par des représentants des trois grands partis, cette dernière est la reprise textuelle du projet Velge présenté lors de la dernière journée d'études universitaires. Par rapport aux deux propositions précédentes, des changements avaient été apportés à l'organisation de la Cour et à la procédure.<sup>38</sup> C'est ce

---

<sup>36</sup>. Pour les procès-verbaux, voir: Archives Générales du Royaume (A.G.R.), Papiers Henri Velge, n°300, *Cinq procès-verbaux des séances de la troisième Commission. Octobre à novembre 1936*. Pour les conclusions provisoires, se référer à: A.G.R., Papiers Henri Velge, n°300, *Troisième Commission. 12 novembre 1936. Conclusions partielles*.

<sup>37</sup>. *Doc. Parl., Ch.*, 2<sup>e</sup> session extr. 1936, séance du 29 octobre 1936, n°106.

<sup>38</sup>. L'organisation est la même que celle prévue antérieurement à la seule différence qu'il n'y aurait plus de représentants de l'administration associés à la Cour. Cette disposition devait "assurer à l'autorité publique une part légitime d'intervention dans le jugement du procès qui intéresse aussi directement le fonctionnement de ses services essentiels". Les auteurs du projet s'abstiennent désormais d'adjoindre un membre de l'administration à la Cour dans le but de préserver son impartialité. Toutefois, ce changement n'empêchait pas que la Cour puisse s'adresser à des membres de l'administration à titre d'agents techniques (article 45 §4 de la proposition Carton de Wiart). En matière de procédure, la coexistence d'un recours juridictionnel devant la Cour et d'un recours hiérarchique n'était plus possible. L'intéressé devait avoir épuisé ce dernier avant de pouvoir introduire le recours juridictionnel. La Cour de cassation pouvait être saisie sans que l'affaire soit au préalable passée par tous les degrés de juridiction. Si l'arrêt de la Cour du contentieux administratif était cassé, la Cour composée d'autres juges devrait à nouveau statuer. Les dispositions diverses reprenaient le transfert des compétences du Conseil des mines et du Conseil du contentieux économique à la Cour du contentieux administratif.

texte que Velge présente au CERE. Léon Moureau réitère ses remarques des journées universitaires et fait parvenir à ses collègues une note reprenant sa vision de l'institution, à savoir: une institution unique dont la section d'administration ne connaîtrait ni du contentieux de pleine juridiction, ni des conflits d'attribution.<sup>39</sup>

Sur l'étendue de la compétence de la Cour, le projet Velge, jugé plus pragmatique, l'emporte sur celui de Moureau. L'autorité du professeur de Louvain en la matière a manifestement joué en sa faveur.

Velge et Moureau s'opposent également sur la question de la fusion du Conseil de législation et de la Cour du contentieux administratif. Pour Moureau, les deux organismes, tout en ayant un statut, un recrutement et un fonctionnement différents, doivent être réunis. De surcroît, il doit s'établir une liaison entre les deux sections, qui se ferait grâce à un roulement entre les plus jeunes membres qui passeraient régulièrement d'une section à l'autre. Ainsi, une même mentalité règnerait dans les deux sections, éloignant le spectre des conflits entre les deux et assurant l'unité de vue indispensable entre la confection des lois et leur interprétation au contentieux. Même s'il préfère les voir totalement séparés, Velge concède une fusion des deux organismes, à la condition *sine qua non*, qu'elle soit purement nominale. D'abord, les capacités requises des membres ne seraient pas les mêmes d'une section à l'autre. Ensuite, le fonctionnement des sections serait trop différent: le Conseil de législation serait en rapport étroit avec le Parlement et le Gouvernement, tandis que la Cour du contentieux administratif devrait être indépendante. Enfin, ce n'est que par une séparation stricte et une définition claire des compétences que les conflits d'attribution pourraient être évités. Sur cette question, le point de vue de Velge triomphe également et dans ses conclusions la commission recommande la mise sur pied de deux organes distincts.

Peu avant la fin des travaux, Henri Rolin, Conseiller à la Cour de cassation, est consulté.<sup>40</sup> Il dit douter de la constitutionnalité d'une loi créant une Cour du contentieux administratif; elle représenterait une ingérence du pouvoir législatif dans la sphère des pouvoirs de l'exécutif. L'intervention de Rolin n'a pas eu de conséquence sur les travaux de la commission qui étaient quasiment terminés.

---

<sup>39</sup>. A.G.R., Papiers Henri Velge, n°299, *Institution d'un Conseil d'État en Belgique. Note de Monsieur L. Moureau*.

<sup>40</sup>. Cette consultation a été faite par téléphone (A.G.R., Papiers Henri Velge, n°298, *Remarques d'Henri Rolin, Professeur à l'Université de Bruxelles, au sujet de la constitution d'une Cour du contentieux administratif, 20 novembre 1936*). Signalons qu'Henri Rolin n'a jamais publié d'ouvrage ou d'article sur le Conseil d'État.

La publication des travaux du CERE n'a eu lieu qu'en automne 1937. A ce moment, la question avait à ce point évolué que le rapport apparut en de nombreux points dépassé.

#### 4.3. Le projet de loi du Gouvernement du 24 mars 1937 portant création d'un Conseil d'État

Afin d'accomplir le programme gouvernemental, le ministre de l'Intérieur, Auguste De Schrijver, met sur pied une commission chargée d'établir un projet de loi portant création d'un Conseil d'État. Cette commission est celle où l'élément doctrinal est le plus faiblement représenté, avec un professeur (Velge), pour deux membres de l'administration et deux de la magistrature (dont Rolin, président). Léon Moureau en est le secrétaire.

La commission s'est réunie cinq fois entre le 20 novembre (c'est-à-dire le lendemain de la fin des travaux de la commission du CERE) et le 16 décembre 1936. Du jour au lendemain, le débat prend une toute autre tournure.

L'inconstitutionnalité d'un pouvoir juridictionnel reconnu à la Cour du contentieux administratif ne fait aucun doute aux yeux de Rolin. Aussi, dès son allocution introductive, le président de la commission signifie qu'il s'agit de créer un organisme consultatif en matière législative et administrative. Il ajoute que la section d'administration pourrait éventuellement être nantie d'une compétence juridictionnelle mais cette apparente ouverture disparaît très vite par la suite.

Le débat s'ouvre sur la question de la fusion des deux organismes. Malgré les objections de Velge, l'institution unique l'emporte. Il y avait derrière ce choix une volonté politique de Van Zeeland.<sup>41</sup>

Vient ensuite la discussion sur la compétence de la section d'administration. La commission prend comme base de travail l'article 2 de la proposition Carton de Wiart. Selon Rolin, celle-ci revient à faire du Conseil d'État un "quatrième pouvoir".<sup>42</sup> Au fil de l'analyse des différents paragraphes de

---

<sup>41</sup>. Il fallait "créer un grand corps de l'État ayant un véritable retentissement. C'est donc ce corps, qui à mon sens, est à diviser en deux sections. Au point de vue des frais, mêmes élevés, cette question m'est indifférente. Je suis décidé de marcher indépendamment de toute question financière qui ne doit pas nous arrêter" (A.G.R., Papiers Henri Velge, n°337, *Comité pour l'Étude d'un avant-projet de loi de création de Conseil d'État. Première réunion. 20 novembre 1936*, p. 2).

<sup>42</sup>. A.G.R., Papiers Henri Velge, n°337, *Comité pour l'Étude d'un avant-projet de loi de création de Conseil d'État. Quatrième réunion. 8 décembre 1936*, p. 3.

l'article 2, la situation se tend entre Velge et Rolin lorsqu'il apparaît que Rolin est réfractaire à toute compétence juridictionnelle. Les autres membres, après avoir obtenu davantage de garanties, au profit des particuliers contre l'arbitraire administratif, se rangent derrière Rolin.<sup>43</sup> Velge, en revanche, n'admet pas les objections d'inconstitutionnalité opposées à son projet. Toutefois, en vue de permettre l'aboutissement rapide de la réforme, qui malgré tout représentait une avancée par rapport à la situation existante, il accepte la solution de Rolin. Il insiste cependant pour que, tant dans le procès-verbal de la réunion que dans le rapport adressé au Gouvernement, il soit indiqué qu'il ne s'y ralliait absolument pas pour des raisons doctrinales. De plus, si le Gouvernement voulait aller plus loin que le comité, il soutiendrait pleinement cette initiative.

Velge est le seul à s'abstenir sur le vote d'ensemble. Un premier rapport est rédigé par Rolin à l'attention du Gouvernement. Ce texte, très virulent à l'égard des idées de Velge, tourne au règlement de comptes.<sup>44</sup> Le rapport final rendu au Gouvernement est à ce point atténué que l'opinion dissidente de Velge n'y est pas mentionnée.<sup>45</sup>

Le Gouvernement doit faire face à l'antinomie entre le projet Rolin, fruit du travail d'une commission qu'il a lui-même mise sur pied, et la proposition Carton de Wiart qui a l'appui de la majorité de la doctrine. Il adopte une solution médiane, en proposant la création d'une institution consultative qui améliorerait la situation tant au niveau de la rédaction des lois qu'au niveau du contentieux administratif et dont la compétence pourrait éventuellement être élargie pour devenir juridictionnelle.<sup>46</sup>

Le fait de laisser entrevoir une possible commutation du rôle consultatif de la section d'administration en pouvoir de juridiction témoigne que ce sont davantage des raisons d'opportunité que des raisons juridiques qui ont guidé le Gouvernement. En effet, on se situe dans une période où l'usage des pleins pouvoirs est devenu une pratique courante. En outre, Van Zeeland voulait

---

<sup>43</sup>. Le seul point sur lequel Velge obtient gain de cause porte sur le Premier président du Conseil d'État. Rolin voulait que ce siège soit occupé par le Premier ministre. Velge s'y oppose au motif que la section d'administration du Conseil d'État devait être la plus indépendante possible du Gouvernement. Il propose avec succès que le plus ancien des deux présidents devienne Premier Président.

<sup>44</sup>. A.G.R., *Papiers Henri Velge*, n°336, *Création d'un Conseil d'État. Rapport provisoire de M. Henri Rolin, Conseiller à la Cour de cassation, et avant-projet de loi du Comité d'étude*.

<sup>45</sup>. *Doc. Parl., Ch.*, session 1936-1937, séance du 24 mars 1937, n°211, pp. 15-36.

<sup>46</sup>. Pour Velge, ce projet était une "demi-mesure" face à laquelle "l'on doit demeurer sceptique" (*Chronique de la Faculté de Droit. Septième journée d'études de droit administratif*, dans *Annales de Droit et de Sciences politiques*, t. VI, octobre 1937, n°24, p. 107).

garantir la stabilité de l'exécutif. Dans ce contexte, la création d'une haute juridiction administrative dotée du pouvoir d'annuler des arrêtés royaux et ministériels ne présentait-elle pas une certaine contradiction? Cette stabilité pouvait-elle se réaliser lorsqu'un ministre avait au-dessus de lui cette épée de Damoclès que représentait l'annulation des actes qu'il prenait? N'était-il pas plus avantageux de créer un "grand corps d'État" prestigieux, pour reprendre les mots du Premier ministre, et "docile", car n'ayant qu'un rôle consultatif, qui ne ferait qu'assister le Gouvernement dans sa mission? Cette institution serait un appui pour le Gouvernement puisque par son prestige et la qualité de ses membres elle "légitimerait" les actes de l'exécutif. De plus, s'orienter d'abord dans la voie consultative n'empêchait en rien, comme ce fut le cas en France, de transformer cette compétence en un pouvoir de décision. En revanche, le processus inverse aurait sanctionné un échec.

Méfiant vis-à-vis du pouvoir juridictionnel, le Gouvernement laissait le Parlement endosser la responsabilité de créer une institution investie d'emblée de ce pouvoir.

#### 4.4. Le premier examen parlementaire du projet de loi

La Chambre est simultanément saisie de deux textes contraires: la proposition de Carton de Wiart et le projet du Gouvernement.<sup>47</sup> La commission parlementaire se prononce pour une institution unique dont la section d'administration aurait une compétence juridictionnelle, bien moindre cependant que celle prévue dans la proposition Carton de Wiart. Cette reconnaissance en atteste toutefois la constitutionnalité. La commission était consciente de ne pas suivre la plupart des auteurs en n'octroyant pas un réel pouvoir d'annulation à la section d'administration mais elle précisait qu'avec le temps, la compétence de la section pourrait être élargie.

La Chambre suit le rapporteur; elle opte pour la prudence en octroyant à l'institution en voie de création qu'un faible pouvoir juridictionnel. Ceux qui partageaient cette vision de l'institution s'appuyaient sur les travaux de Wodon (1920), tandis que les partisans d'une réforme plus avancée se référaient à Velge et au CERE.<sup>48</sup> Notons que la question du Conseil d'État

---

<sup>47.</sup> *Doc. Parl., Ch.*, session 1936-1937, séance du 20 mai 1937, n°299, 21 p.

<sup>48.</sup> Wodon y avait jugé inutile la création d'une juridiction administrative supérieure, préférant la solution judiciaire. Il estimait que le fait de confier l'annulation pour excès de pouvoir à une Cour du contentieux administratif nécessitait une révision constitutionnelle. Le Gouvernement, en 1937, s'était appuyé sur cet avis, pourtant ancien, de Wodon pour refuser au Conseil d'État

n'était pas à proprement parler une question partisane. Catholiques, libéraux, socialistes, rexistes, nationalistes flamands y sont favorables. Seuls les communistes s'y opposent au motif que les inconvénients d'une telle réforme étaient supérieurs aux avantages qui en résulteraient.<sup>49</sup>

Au terme de ce premier vote de la Chambre, Velge porte un jugement sévère sur cette dernière et sur le Gouvernement. Face au texte de la Chambre, il se déclare "loin d'être enthousiaste" (Velge, 1939a, 681). Quant au Gouvernement, il avait selon Velge, "montré une incompréhension particulière du problème" (*Ibid.*, 681). Doit-on en déduire que Velge ne put influencer les parlementaires, en particulier les députés catholiques? On peut supputer que ceux-ci lui ont probablement demandé de leur transmettre certains documents comme base de travail.

Le Sénat est plus novateur. Ses membres déclarent s'inscrire dans la lignée de leurs prédécesseurs de la "période parlementaire" de la première moitié du dix-neuvième siècle et de ceux de la révision constitutionnelle de 1921. Désireuses de répondre aux souhaits de la doctrine et au vœu émis par le Roi Albert I<sup>er</sup>, les Commissions réunies de l'Intérieur et de la Justice reconnaissent à la section d'administration une compétence juridictionnelle dans quatre cas; en matière: de conflits d'attribution entre autorités administratives, de contentieux d'annulation, d'une partie du contentieux de l'indemnité<sup>50</sup>, de contentieux administratif proprement dit.<sup>51</sup> L'octroi d'une compétence

---

toute prétention à rendre des arrêts en matière de contentieux d'annulation. Or, déjà à l'occasion de la révision constitutionnelle de 1921, Wodon avait nuancé son propos.

<sup>49</sup>. Les communistes étaient pris entre deux feux. D'un côté, la section de législation éveillait en eux un profond sentiment de méfiance: la peur que, sous façade d'améliorer le travail parlementaire, cette section composée de réactionnaires n'entrave le travail des assemblées législatives élues au suffrage universel. D'un autre côté, cette peur était contrebalancée par le fait que la section d'administration protégerait les particuliers lésés par l'administration.

<sup>50</sup>. La principale innovation résidait dans la façon d'envisager le contentieux de l'indemnité. La compétence de la section d'administration restait, bien évidemment, résiduaire par rapport à l'ordre judiciaire mais dans l'esprit des Commissions réunies, il fallait distinguer deux cas de figure au sein de cette compétence résiduaire selon que la demande d'indemnité était ou non connexe à un recours en annulation. Si la demande était connexe, la section d'administration rendrait un arrêt; dans le cas contraire, elle émettrait un avis motivé. Ce système, imaginé par Joseph Pholien, n'a pas été établi aisément.

<sup>51</sup>. En ce qui concerne le contentieux administratif proprement dit, il importe de signaler une différence notable entre les deux Assemblées. La Chambre avait réorganisé le contentieux administratif en substituant le Conseil d'État à diverses autorités jusqu'alors compétentes pour trancher ces litiges. Le Conseil d'État avait dès lors compétence sur le fond et la forme. Le Sénat, craignant que le Conseil d'État ne croule sous la tâche, proposa de laisser aux autorités existantes leurs compétences et de ne faire intervenir le Conseil d'État que comme une sorte de

juridictionnelle en matière de contentieux d'annulation représente une avancée décisive par rapport aux projets antérieurs du Gouvernement et de la Chambre. Cette avancée s'explique par un changement de position de Louis Wodon, lors d'une communication faite à l'Académie royale de Belgique, en décembre 1938, dans laquelle il avait exprimé publiquement s'être mépris sur l'inconstitutionnalité de l'octroi d'une compétence juridictionnelle à la section d'administration (Wodon, 1938).<sup>52</sup>

Velge a été convié à une réunion de travail au Sénat pour y défendre son point de vue<sup>53</sup>; par ailleurs, certains parlementaires catholiques lui avaient demandé de leur envoyer certains de ses articles afin d'"opérer encore quelques 'conversions'".<sup>54</sup>

Une fois voté au Sénat, le projet revu est renvoyé à la Chambre; il y est encore lorsque la guerre éclate. Carton de Wiart, député, avait également demandé à Velge de lui transmettre ses articles les plus récents sur le sujet afin "de l'aider à faire triompher la bonne thèse".<sup>55</sup>

#### 4.5. La Deuxième Guerre mondiale et le Conseil d'État

Durant la Seconde Guerre mondiale, Velge prête son concours à deux comités de réforme de l'État: "le Groupe Wodon" et le "Centre Lippens".<sup>56</sup> Nous n'aborderons ici que le "Groupe Wodon" au sein duquel transparaissent plus clairement les idées de Velge sur le Conseil d'État. De juin à septembre 1940, un petit groupe de personnalités se réunit à la demande du Palais afin de rédiger une nouvelle Constitution, autoritaire et corporative. Velge devient rapidement l'élément moteur de ce cénacle après que Wodon, qui le présidait, se soit retiré.

---

"Cour de cassation administrative" via le contentieux d'annulation. En effet, l'examen de la section d'administration statuant au contentieux d'annulation ne pouvait porter que sur la forme et non sur le fond. Autrement dit, la Haute Assemblée voulait supprimer la compétence du Conseil d'État pour le contentieux administratif proprement dit, mais le Gouvernement demanda, et obtint, que l'on maintienne, du moins en partie, le système de la Chambre.

<sup>52</sup> Ce revirement marque également la fin du processus "d'unification doctrinale".

<sup>53</sup> A.G.R., Papiers Henri Velge, n°383, *Velge à Temmerman*.

<sup>54</sup> A.G.R., Papiers Henri Velge, n°383, *Orban à Velge, 9 juin 1939*. Voir également: A.G.R., Papiers Henri Velge, n°383, *Pholien à Velge, 14 juin 1939*.

<sup>55</sup> A.G.R., Papiers Henri Velge, n°162, *Carton de Wiart à Velge, 14 décembre 1939*.

<sup>56</sup> Ces deux centres ont déjà fait l'objet de plusieurs études dont: Delandsheere & Ooms (s.d.); Gerard-Libois & Gotovitch (1971); Luyten (1993, 107-184; 1993, 876-912; 1997); Velaers & Van Goethem (1994).

Dans ce projet d'une nouvelle Constitution, le caractère libéral de la Charte fondamentale de 1830 disparaît; l'exercice des libertés individuelles peut dorénavant être limité s'il menace l'ordre public. La Constitution nouvelle présente également un aspect nettement clérical.

Sur le plan institutionnel, tous les pouvoirs, sauf ceux expressément attribués à d'autres corps par la Constitution ou la loi, appartiennent au Roi. Celui-ci exerce les pouvoirs législatif et exécutif. Les Chambres sont remplacées par des États Généraux élus sur base corporative, sans droit d'initiative, ni d'interpellation. Ils approuvent encore les budgets, votent les impôts, fixent la liste civile, désignent un régent en cas de vacance du trône, etc. En ce qui concerne l'exécutif, les ministres ne sont plus responsables que devant le Roi qui peut les nommer et les révoquer sans contreseing ministériel.

Ce nouveau système dont l'idée maîtresse était d'établir un système "royal, familial, corporatif, représentatif" aurait bouleversé le cadre institutionnel et, par conséquent, la place et le rôle du Conseil d'État.<sup>57</sup> Ce dernier aurait été appelé à jouer un rôle important. Ses membres auraient été nommés par le Roi lequel était toutefois obligé par la Constitution de choisir au moins un représentant de la magistrature et un représentant du barreau. Il comprendrait toujours deux sections. Velge se concentre davantage sur la section de législation. Celle-ci ne donnerait plus des avis motivés qu'au Gouvernement, le Parlement étant privé de tout droit d'initiative. De plus, la consultation serait facultative et non plus obligatoire, comme le prévoyait le texte du Sénat. Le Premier ministre aurait le droit de prendre séance à la section de législation; dans un tel cas, il la présiderait. Velge ajoute dans ces dernières ébauches une disposition inspirée de ce qui existait auparavant pour le Sénat stipulant que les fils du Roi seraient de droit membres de cette section. La présence des princes rompt avec le principe méritocratique que Velge avait défendu jusque-là.

En ce qui concerne la section d'administration, Velge ne prévoyait dans la Constitution que les cas de recours en annulation pour excès de pouvoir. Les autres attributions, le nombre et le traitement des membres, la procédure, etc. étaient à régler par la loi.

Les idées que Velge défend durant l'été 1940 témoignent d'une évolution d'un corporatisme économique vers un corporatisme politique.<sup>58</sup> Durant les années

---

<sup>57</sup>. A.G.R., Papiers Henri Velge, n°273, *La Belgique face aux grands problèmes de l'heure*, 20 octobre 1941.

<sup>58</sup>. Le premier a "pour mission unique d'organiser l'activité économique de la nation sur la base de groupements professionnels jouissant, chacun dans son domaine, de droits assez éten-



1930, Velge avait publié plusieurs travaux sur l'organisation professionnelle, terme réservé au corporatisme économique.<sup>59</sup>

"On parle actuellement beaucoup de corporatisme. C'est intentionnellement que nous employons les mots 'organisation professionnelle'. Le premier terme, en effet, offre l'inconvénient d'être compris, selon les circonstances, dans des sens différents. Certains y voient, en effet, une formule politique, alors que nous nous plaçons exclusivement sur le terrain économique et social. D'autres encore voient une liaison étroite entre le corporatisme et le régime totalitaire auquel sont soumis certains états européens. Ces deux conceptions sont étrangères aux idées exposées ci-dessous. Nos suggestions s'encadrent entièrement dans nos institutions nationales" (Velge, 1936, 11).

Il semble, toutefois, que dès l'entre-deux-guerres, il ait été partisan d'un corporatisme politique mais qu'il ne s'en était pas ouvertement revendiqué, le sachant irréalisable à ce moment. En 1940, il peut donner libre cours à ces idées.<sup>60</sup> Celles-ci étaient partagées par la Fédération des Associations et Cercles catholiques dont Velge était membre. Il faut également tenir compte du fait que ce projet de Constitution a été réalisé à la demande de la Cour.

Velge distinguait nettement la question de l'organisation professionnelle de celle de la Cour du contentieux administratif. Seul un rapprochement peut être fait entre les deux: la loi de pouvoirs spéciaux du 31 juillet 1934 autorisait le Gouvernement à prendre une série de mesures en vue du redressement économique et financier du pays.<sup>61</sup> Dans ce cadre, Velge avait rédigé sous le Gouvernement Theunis l'arrêté royal no. 62 du 13 janvier 1935 sur la formation des cartels obligatoires qui instituait le Conseil du contentieux économique.<sup>62</sup> Les attributions de ce Conseil devaient, selon Velge, être transférées à la Cour du contentieux administratif dès qu'elle serait instituée.

---

dus, et notamment du droit de se régir en unités autonomes, selon des règles ayant force obligatoire, mais sans participer en aucune manière à l'exercice du pouvoir politique proprement dit" (Speyer, 1935, 61). Le second tend à organiser la participation directe des professions à l'exercice du pouvoir. Il existe différentes formes de corporatisme politique allant de l'assistance du Gouvernement et du Parlement par des conseils consultatifs à une représentation des corporations au sein du Parlement (Voir: Speyer, 1935, 63-64; Luyten, 1997, 12-16).

<sup>59</sup> Aperçu non exhaustif: Velge (1936; 1938; 1939b).

<sup>60</sup> Cette interprétation se fonde sur les travaux de Dirk Luyten (notamment 1997, 143).

<sup>61</sup> Loi du 31 juillet 1934 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques, *M.B. (Moniteur Belge)*, 1<sup>er</sup> août 1934.

<sup>62</sup> Arrêté royal no. 62 du 13 janvier 1935 permettant l'institution d'une réglementation économique de la production et de la distribution, *M.B.*, 18 janvier 1935. Le principe en est le suivant: "La majorité (en nombre et en importance) des producteurs et des distributeurs d'une branche déterminée, peut demander au Gouvernement l'extension à l'ensemble de la branche considérée, d'une obligation déjà acceptée et observée par cette majorité. Si le Ministre des

#### 4.6. La création du Conseil d'État en 1946 et la Première Présidence de Velge

L'examen parlementaire reprend après la guerre. Au vu des divergences importantes entre les deux Assemblées, le ministre de l'Intérieur, Adolphe Van Glabbeke, met sur pied par arrêté ministériel du 25 mai 1945 une commission consultative.<sup>63</sup> Composée de députés, de sénateurs, de magistrats, et de professeurs d'universités (dont Velge, rapporteur), elle est chargée de dégager un accord transactionnel afin d'accélérer l'issue du processus parlementaire.<sup>64</sup> Le travail de la commission se traduit par la formulation d'amendements au texte du Sénat de 1939 qui ont ensuite été déposés par le Gouvernement.<sup>65</sup>

La commission termine ses travaux le 7 septembre 1945. La principale modification est la suppression du système imaginé par Pholien accordant à la section d'administration une compétence juridictionnelle en matière de contentieux d'indemnité pour les affaires connexes à un recours en annulation.

Un fossé considérable sépare l'état d'esprit de la Chambre entre les deux examens parlementaires.<sup>66</sup> En 1937-1938, la Chambre manifestait une

---

Affaires Economiques accepte de prendre en considération la requête, il la soumet, après publication au Moniteur, au Conseil du Contentieux Économique qui, après instruction contradictoire, en principe écrite, émet un avis. Si l'avis est favorable, le Roi peut néanmoins refuser de prendre l'arrêté d'extension, dérogoire à la liberté. Par contre, l'avis négatif lie le Gouvernement" ("L'organisation professionnelle en Belgique. Pour une magistrature économique, octobre 1942", p. 2, CEGES, *CEPAG*, doc. S5/18). Les membres du Conseil du Contentieux Economiques ont été nommés par arrêté royal du 26 février 1935 (*M.B.*, 6 mars 1935).

<sup>63</sup>. *M.B.*, 6 juin 1945.

<sup>64</sup>. Le rapport de même que les procès-verbaux des réunions n'ont pu être retrouvés (à l'exception d'un: A.G.R., Papiers Henri Velge, n°494, *Commission consultative pour l'Étude du Problème du Conseil d'État. Procès-verbal de la séance du vendredi, 7 septembre 1945*).

<sup>65</sup>. *Doc. Parl., Ch.*, session 1944-1945, séance du 15 octobre 1945, n°237.

<sup>66</sup>. "C'est que depuis 1938, sept années ont passé. Sept années exceptionnelles, au cours desquelles, par la force même des choses, l'évolution des faits a été prodigieusement accélérée. Il n'est pas vrai de dire que nous trouvons en 1945, la question au point où nous l'avons laissée en 1938. Les hommes, les choses, les idées ont changé. L'intervention de l'État n'a cessé de s'accroître. [...] Ne voyez-vous pas, dès lors, que cette extension des pouvoirs de l'administration à tous les degrés est un réel danger pour la démocratie si elle n'a pas pour contrepoids l'organisation d'un système de protection des intérêts individuels et même des administrations décentralisées [...]" (*An. Parl., Ch.*, session 1945-1946, séance du 12 décembre 1945, p. 123).

certaine méfiance à l'égard de l'institution dont les décisions souveraines auraient pu ternir le prestige de l'exécutif. La Seconde guerre balaie ces réticences. Dorénavant, le Conseil d'État symbolise la protection de l'idéal démocratique face aux atteintes que pourrait lui porter l'exécutif. Il convient donc:

"à l'heure où nous sommes, de faire confiance à l'institution, et dès lors de lui conférer sans marchandage, des pouvoirs lui permettant de s'acquitter de sa tâche avec une pleine efficacité".<sup>67</sup>

Le vote du projet de loi élaboré par la commission consultative a par conséquent été assez rapide.

Les commissions réunies de l'Intérieur et de la Justice du Sénat recommandent l'adoption tel quel du texte transmis par la Chambre. Les sociaux-chrétiens tentent, en vain, de faire une dernière fois réétudier le texte en commission au motif d'en perfectionner le contenu. Cette manœuvre politique devait permettre de gagner du temps afin de repousser l'adoption du projet à une prochaine législature. En effet, les sociaux-chrétiens, qui avaient été les premiers promoteurs de l'institution, devaient ressentir une certaine frustration de voter depuis les bancs de l'opposition "leur" réforme; succès que leurs adversaires politiques mettraient à leur actif.

La loi, votée le 11 décembre 1946 par le Sénat, est promulguée douze jours plus tard. L'arrêté du Régent du 17 novembre 1947 nomme les membres du Conseil d'État et porte Velge à la première présidence.<sup>68</sup> Les dispositions relatives à la procédure à suivre devant la section d'administration se font attendre pendant plusieurs mois. Le Conseil d'État n'est installé que le 9 octobre 1948, soit un peu moins de deux ans après le vote de la loi par le Sénat et en l'absence de son Premier Président, malade.

Des raisons de santé empêchent Velge d'exercer ses fonctions. Il ne peut présider qu'une ou deux fois et est contraint de demander sa mise à la pension en octobre 1949 en sollicitant du ministre de l'Intérieur le titre de Premier Président honoraire du Conseil d'État. Il est mis à la retraite à partir du 1<sup>er</sup> avril 1950 et s'éteint le 15 février 1951.

Signalons qu'en 1947, Velge avait publié son troisième et dernier ouvrage sur le Conseil d'État (Velge, 1947). Il s'agissait d'un commentaire de la loi du 23 décembre 1946; c'est par conséquent le plus théorique de ses écrits sur le

---

<sup>67</sup>. *Doc. Parl., Ch.*, session 1945-1946, séance du 29 novembre 1945, n°14, p. 7.

<sup>68</sup>. *M.B.*, 24-25 novembre 1947.

sujet. Ce livre avait été, à l'instar des deux précédents, unanimement apprécié par la presse qui avait mis en avant le rôle joué par son auteur dans la création de l'institution.

## 5. CONCLUSIONS

L'histoire de la création du Conseil d'État est sinueuse, complexe et très technique. Pour en saisir les linéaments, la figure d'Henri Velge s'imposait comme fil conducteur, lui qui, inlassablement, de la veille de la guerre 1914-1918 jusqu'à la création de l'institution en 1946, en a été le héraut. Son action a modifié le paysage institutionnel de la Belgique en plaçant à la croisée des trois grands pouvoirs une institution hybride. Ce positionnement, en marge des pouvoirs traditionnels, n'est pas étranger aux lenteurs dans la création de l'institution. Des résistances ont émané des trois pouvoirs. De l'exécutif, d'abord, qui devait, entre autres, accepter l'annulation par le Conseil d'État de ses arrêtés et règlements illégaux. Du pouvoir judiciaire, ensuite, qui défendait une conception stricte de la séparation des pouvoirs selon laquelle la fonction juridictionnelle lui appartenait exclusivement; une juridiction administrative supérieure heurtait de plein front une telle conception. Du pouvoir législatif, enfin, qui craignait un blocage, ou du moins un ralentissement, de l'activité législative si les membres de la Section de législation, hostiles au pouvoir en place, faisaient traîner les propositions de loi qui lui seraient soumises.

L'histoire du Conseil d'État doit également être abordée en regard du contexte politique et judiciaire dont les aléas jouèrent sur la forme et la compétence de l'institution. L'arrêt *Flandria*, la montée du fascisme et la Seconde guerre mondiale ont profondément influencé le processus de création de la haute juridiction administrative.

Dernier trait caractéristique de cette histoire: l'importance du rôle joué par la doctrine qui s'explique par l'extrême technicité du problème. Le rôle joué par Velge fut tel qu'il a été qualifié de "père du Conseil d'État". Si, sans conteste, personne n'a plus que lui mérité ce qualificatif, il n'aurait cependant pas pu parvenir à ses fins sans le soutien constant que lui a porté Carton de Wiart. En tant que ministre de la Justice, celui-ci a fait de Velge le secrétaire-adjoint du Conseil de législation. Devenu Premier ministre, le comte désigne, en 1921, son chef de cabinet, secrétaire de la commission extra-parlementaire chargée de se prononcer sur la création d'une Cour du contentieux administratif. C'est encore à Carton de Wiart que Velge doit le dépôt d'une

proposition de loi reprenant les idées qu'il avait développées dans son ouvrage de 1930. A partir de cette date, le processus de création du Conseil d'État ne connaît plus d'interruption et se déroule simultanément sur les scènes parlementaire et doctrinale. Le principal mérite de Velge, aidé par Carton de Wiart, est d'être parvenu à réaliser l'union des forces doctrinales et parlementaires. Cette conjonction des actions, absente au cours des périodes antérieures, est probablement ce qui a permis l'aboutissement de cette réforme prônée dès la naissance de la Belgique.

---

## ABRÉVIATIONS

---

A.G.R.	Archives Générales du Royaume
An. Parl., Ch.	Annales parlementaires Chambre
CEGES	Centre d'études et de documentation guerre et sociétés contemporaines
CEPAG	Commission belge pour l'étude des problèmes d'après-guerre
CERE	Centre d'études pour la Réforme de l'État
Doc. Parl., Ch.	Documents parlementaires Chambre
M.B.	Moniteur Belge

---

## BIBLIOGRAPHIE\*

---

### Sources

#### *Archives*

Archives Générales du Royaume, *Papiers Henri Velge*.

#### *Sources imprimées*

*Académie royale de Belgique. Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, 5<sup>e</sup> série, t. XVIII, Palais des académies, 1932, n°3-5, pp. 99-100.

*Annales parlementaire Chambre*, session 1920-1921 à session 1945-1946.

*Bulletin de l'Association des Amis de l'Université de Liège*, 5<sup>e</sup> a., octobre 1933, p. 347.

*Chronique de la Faculté de Droit. Septième journée d'études de droit administratif* in: *Annales de Droit et de Sciences politiques*, t. VI, octobre 1937, n°24, p. 107.

*Documents parlementaires Chambre*, session 1918-1919 à session 1945-1946.

---

\* Il s'agit d'une bibliographie non exhaustive. Pour plus de références, voir Muller (2003) et Vanden Bosch (2006).

"L'organisation professionnelle en Belgique. Pour une magistrature économique, octobre 1942", p. 2, CEGES, *CEPAG*, doc. S5/18.  
*Moniteur Belge*, 1934-1947.  
 "Note du Roi Albert au Premier Ministre du 3 janvier 1934", *La Belgique judiciaire*, XCIX, 15 mars 1934, no. 6, col. 166 et 168, note 7.  
 "Un bilan", *Étoile Belge*, 16 juillet 1930.  
 Van Erck (J.), "De l'opportunité d'un Conseil d'État", *Gazette de Liège*, 28 mars 1930.

## Travaux

DELANDSHEERE (P.) & OOMS (A.), *La Belgique sous les nazis, vol. 1, 1940-1941*, Bruxelles, s.d.  
 GERARD-LIBOIS (J.) & GOTOVITCH (J.), *L'an 40: la Belgique occupée*, Bruxelles, CRISP, 1971.  
*La réforme de l'État*, Bruxelles, Centre d'études pour la réforme de l'État, 1937.  
 LUYTEN (D.), "Politiek corporatisme en de crisis van de liberale ideologie (1920-1944). Deel 2", *Revue belge d'histoire contemporaine*, XXIV, 1993, nos. 1-2, pp. 107-184.  
 LUYTEN (D.), "Het centrum Lippens: een Belgische nieuwe orde in een nazistisch Europa?", *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1993, no. 71, pp. 876-912.  
 LUYTEN (D.), *Ideologie en praktijk van het corporatisme tijdens de Tweede Wereldoorlog in België*, Bruxelles, 1997.  
 MULLER (F.), *L'institution du Conseil d'État en Belgique. Le combat d'un homme: Henri Velge (1911-1951)*, U.L.B., mémoire inédit d'histoire, 2003.  
 MULLER (F.), "Le pouvoir judiciaire à l'offensive: l'arrêt Flandria (1/2)", *Journal des Tribunaux*, 2006, no. 6244, p. 730.  
 MULLER (F.), "Le pouvoir judiciaire à l'offensive: l'arrêt Flandria (2/2)", *Journal des Tribunaux*, 2006, no. 6245, p. 749.  
 PICARD (E.), "Des juridictions administratives", *Pandectes belges*, IV, Bruxelles, 1880.  
*Premier congrès international des sciences administratives à l'Exposition universelle et internationale de Bruxelles: rapports*, vol. 3, *Organisation générale des services publics*, Bruxelles, 1910.  
 SPEYER (H.), *Corporatisme ou parlementarisme réformé?*, Bruxelles, 1935.  
 VANDEN BOSCH (H.), "Afdeling administratie van de Raad van State" in: I. SIRJACOBS & H. VANDEN BOSCH, *Les juridictions administratives en Belgique depuis 1795 – De administratieve rechtscolleges in België sinds 1795*, Bruxelles, 2006, pp. 131-157.  
 VELAERS (J.) & Van GOETHEM (H.), *Léopold III: de koning, het land, de oorlog*, 2<sup>e</sup> éd., Tielt, 1994.  
 VELGE (H.), *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique. Préparation des lois, responsabilité des autorités publiques, recours contre les excès de pouvoir*, Louvain, 1930.  
 VELGE (H.), "L'institution d'un Conseil d'État ou d'une cour du contentieux administratif", *Le progrès social*, 1933, pp. 401-419.  
 VELGE (H.), *Y a-t-il lieu de créer en Belgique une cour du contentieux administratif? Quelles devraient être sa compétence et son organisation?*, Bruxelles, 1935.  
 VELGE (H.), *L'organisation professionnelle: projet de réalisation en Belgique*, Bruxelles, 1936.  
 VELGE (H.), "Comment se pose en Belgique le problème de l'organisation des professions", *Revue économique internationale*, 1938, 24 p.

- VELGE (H.), "Le second examen du projet de loi sur le Conseil d'État devant le Parlement", *Journal des tribunaux*, 1939a, no. 3594, col. 681-684.
- VELGE (H.), *L'institution professionnelle: exposé du problème de l'organisation des professions en Belgique en 1939*, Bruxelles, 1939b.
- VELGE (H.), *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État. Préparation des lois, contentieux administratif, recours contre les excès de pouvoir: commentaire législatif et doctrinal*, Bruxelles, 1947.
- WODON (L.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique*, Bruxelles, 1920.
- WODON (L.), "Du recours pour excès de pouvoir devant la Constitution belge", *Bulletin de l'Académie royale de Belgique, Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, XXIV, 1938, pp. 519-550.

## Henri Velge, de grondlegger van de Belgische Raad van State

FRANÇOISE MULLER

---

### SAMENVATTING

---

De Raad van State, die in 1946 werd gecreëerd, is ontstaan uit een uiterst lang wordingsproces dat in drie fases is verlopen: een mislukte wetgevende fase (1832-1857), een leerstellige fase (1857-1911) en wetgevende fase die na een ommekeer in de rechtspraak betreffende de overheidsaansprakelijkheid is geslaagd (1911-1946). Enkel deze laatste zal onze aandacht trekken. Zij kent de confrontatie van twee concurrerende systemen: de gerechtelijke oplossing (uitbreiding van de bevoegdheden van de rechterlijke macht tot de administratieve geschillen) en de administratieve oplossing (oprichting van een hogere administratieve rechtbank: het Hof van de administratieve geschillen). De gerechtelijke oplossing, die beter bij de nationale tradities aansloot, stuitte op sterke oppositie van de uitvoerende en wetgevende machten die er een onaanvaardbare uitbreiding van de rechterlijke macht in zagen. Ten overstaan van deze onoverbrugbare tegenstelling, lag de administratieve oplossing voor de hand na verschillende universitaire studiedagen, perscampagnes en wetsvoorstellen. Zelfs Koning Albert I toonde zich voorstander van de instelling. Aan het einde van het jaar 1935 lijkt de tijd rijp en de oprichting van het Hof zeer nabij.

De situatie verandert plotseling in 1936 met de tweede regering Van Zeeland. De nationale en internationale situatie, die uitnodigt om de bevoegdheden van de uitvoerende macht uit te breiden, is niet gunstig voor de oprichting van een instelling die geschikt is om handelingen – weliswaar illegale – te annuleren. De eerste minister stelt, in totale tegenstelling met de rechtsleer, de invoering van een Raad van State – bestaande uit een afdeling wetgeving en een afdeling administratie – zonder rechterlijke macht voor. Tussen 1936 en 1946 leidt een lang parlementair proces, na de Tweede Wereldoorlog, tot een tussenoplossing: één instelling met twee afdelingen waarvan één met rechterlijke bevoegdheid.

Een dergelijke ingewikkelde geschiedenis kan enkel begrepen worden door een rode draad te volgen. Deze kan gevonden worden in Henri Velge, "de man van de Raad van State in België". We zullen hem gedurende vijfendertig jaar volgen, van jonge student in de rechten rebellerend tegen de situatie van particulieren tegenover de administratie, tot zijn benoeming als eerste Eerste voorzitter van de Raad van State.

## **Henri Velge, the founder of the Belgian Council of State**

FRANÇOISE MULLER

---

### SUMMARY

---

The Council of State, created in 1946, results from an extremely long process of gestation which proceeded in three phases: a failed legislative (1832-1857), a doctrinal (1857-1911) and a legislative phase which succeeded after an inversion of jurisprudence concerning the responsibility of the State (1911-1946). Only the latter will hold our attention. One sees the confrontation of two competitor systems: the legal solution (extension of competences of the judicial power to the administrative dispute) and the administrative solution (creation of a higher administrative jurisdiction: the Court of the administrative dispute). The legal solution, which dovetailed more with the national traditions, met with strong opposition on behalf of the executive powers and legislature that viewed it as an inadmissible extension of the



judicial power. Confronted with this invincible opposition, the administrative solution was essential after having been the subject of several academic workshops, of bills and of press campaigns. Even King Albert I had been favorable to the institution. By the end of the year 1935, the question seemed ripe and the creation of the Court imminent.

The situation changed abruptly in 1936 with the second government Van Zeeland. The national and international situation, which induced an extension of the capacities of the executive, was not favourable to the creation of an institution likely to cancel acts even if they were illegal. The prime minister proposed, in total opposition with legal doctrine, the introduction of a Council of State – including a section of legislation and a section of administration – deprived of any jurisdictional capacity. From 1936 to 1946, a long parliamentary process lead to a compromise: a single institution with two sections equipped with a broad jurisdictional competence.

Henri Velge, "the man of the Council of State in Belgium", will be the guide of this dense story. We will follow him, during thirty-five years, from the time he was a young student in law protesting the awkward situation of private individuals in front of the administration, to his position of first First president of the Council of State.